

## 構造改革特区制度の提案にみる、都市計画の地方分権の課題

構造改革特区研究会： 饗庭伸（首都大）、内海麻利（駒澤大）、窪田亜矢（工学院大）、桑田仁（芝浦工大）、野澤千絵（東洋大）、真鍋陸太郎（東京大）、米野史健（国総研）

### 1. はじめに

都市計画の分野は、一連の制度改革により他の分野と比較して地方分権に寄与した分野として評され、権限移譲についてもその殆どが都道府県・市町村に移譲されている。また、都道府県から市町村の権限移譲については、事務処理特例制度（自治法 252 条の 17 の 2）の活用により都道府県毎の判断で市町村に移譲されつつある。このように自治体への権限移譲はほぼ完了したと言われているが、それは地域の自主性に基づいた、地域特性に応じた都市計画が実現していることを意味するのであろうか。

本論では、様々な主体が国に対してエリアを限定した規制緩和を提案できる「構造改革特区制度」<sup>(1)</sup>に着目し、市町村による都市計画分野の地方分権に関わる提案をみることで、地方分権の実態と課題とを検証する。

### 2. 都市計画法・建築基準法に対する分権型提案

#### (1) 分権型提案の実態

構造改革特区では平成 18 年 10 月の第 10 次提案募集までに延べ 2363 主体から 3869 の提案が出され、これらは 11895 件の「短冊」(提案内容を法文条項別に分割したもの)から構成されている。このうち都市計画法には 370 件、建築基準法には 555 件の提案が出されている。都計法では 29 条「開発行為の許可」(76 件)、34 条「調整区域の開発許可」(79 件)が多く、15 条「都市計画を定める者」(27 件)、8,9 条「地域地区」(24 件)が続く。基準法では 48 条「用途地域」(48 件)、別表 2「用途地域内の建築物の制限」(43 件)が多く、35 条「特殊建築物等の避難・消化等」(24 件)、68 条「地区計画」(23 件)、6 条「申請及び確認」(22 件)となる。

構造改革特区は規制緩和を進めるためのツールであるから、本来は緩和を要望する提案しかないはずである。しかし第 6 次提案募集までに都計法・基準法に対して出された 258 提案をみると、規制緩和のみのものは 195 提案で、分権のみが 45 提案、緩和と分権の両方も 12 提案みられ、地方分権を求める提案

も少なからずみられる。このうち分権のみを求める 45 提案について、「どこからどこへの権限の移動」を意図しているかを集計したのが表-1 である。最も多いのは「都道府県から市区町村へ」であり、「国から」「特定市・中核市から」を合わせると、市区町村への権限移譲を求める提案が大半である。特区制度は本来国に対する要望であるわけだが、「国から」の分権を求める提案は少ない。分権が進んでいると言われているが、権限移譲を求める市区町村の要望はまだ残っているのである。

表-1 都計法・基準法に関する分権のみ提案の実態

To(どこへ) From(どこから)	都道府県	市区町村	住民	民間	計
国	3	2			5
都道府県		28			28
特定市・中核市		5			5
市区町村					0
明記なし	2		3	2	7
計	5	35	3	2	45

#### (2) 分権型提案の内容

では、具体的にどのような権限の移譲が求められているのだろうか。典型的な内容をまとめたのが表-2 である。全体としては、区域区分・用途地域・開発許可・建築確認等の事務処理の権限に関して、市町村が都道府県からの権限移譲を求めるもの(表中 )が多く、特に三大都市圏における都市計画決定権限の移譲を求める提案( )が多い<sup>(3)</sup>。

また、開発許可関係でも、や市街化調整区域内での知事許可不要建築物の拡大( )や権限の移譲( )を求めるものがみられる。は県から市町村への移譲の提案であるが、提案者が市町村ではなく県であるところが興味深い。

同様に、県から市町村への移譲提案を県が行っているものとして、一市町村の区域を越えず広域調整が必要ない都市施設の都市計画に関する提案( )がみられる。逆に、市町村の持つ都市計画の権限の都道府県への移譲を県が求めている、いわば“逆移譲”を求める提案( )もある。

表- 2 権限に関する提案の例

No	次	提案内容	対象法令	特区名称	提案主体	判定	理由 (省庁の回答)
4		三大都市圏における都市計画決定・変更権限を市町村に移譲する	都市計法15条他	まちづくり(都市計画)推進特区	大崎市	当初C 最終B	決定に際し、都道府県は市町村の申出を尊重するとの趣旨を明確化する
1		都道府県の有する都市計画区域の整備等に関する都市計画を市町村へ委譲する	都市計法15条	都市近郊工業ゾーン推進特区	清水・静岡市	C	無秩序な市街化防止を判断するため都道府県決定としている
8		建築確認や許認可等の事務処理の権限制限を撤廃し、開発行為の許可に関する権限と合わせて提案主体が行使できるようにする	基準法4条	建築主事の設置に都知事の同意を不要にする提案	千代田区	C	制度上は建築主事の設置は可能で、同意なしでは円滑な移管は出来ない
2		地場産品の直売、地場産品を活用したレストラン等の施設整備に関して、開発行為における知事許可不要建築物等を拡大させる	都市計法29条	地場産品創造特区	登別市	当初D 最終B	地域の実情等にに応じた運用が望ましいことを示した運用指針を技術的助言として示す
1		食品製造施設・直売施設等を建設する場合、農業振興地域整備計画の変更手続きについて、開発許可権限を知事から市町村に委譲する	都市計法29条・34条	津軽・生命科学活用食料特区	青森県	D	事務処理特例条例により以上は可能である
9		一市町村の区域を越えず広域調整が必要ない、4車線以上の道路、一般自動車ターミナル、一定規模の公園・緑地・広場・墓園の都市施設の都市計画決定を市町村に移譲する	都市計法15条他	(名称なし)	広島県	C	いずれも広域的・根幹的な施設であり、都道府県が決定権限を持つべき
2		県条例で指定した地域の基準に適合する様、条例制定者である県が都市計画も同様に定める	都市計法15条	長野ルネッサンス特区	長野県	C	都道府県の役割は広域的・根幹的な部分に限定すべき

(注) 判定は、A：特区として対応、B：全国的に対応、C：特区として対応不可、D：現行の規定により対応可能、E：事実誤認を示す。

### (3) 分権型提案に対する判定

特区制度では、出された提案は短冊に分けられて該当する法律を所管する省庁に送られ、表- 2 下部に示す5通りの判定が下される。当初の判定から最終判定に至るまでには、提案主体と省庁との間で最大二度の意見交換がなされるようになっており、意見交換を行うことで判定が変わるケースもある。

このような手順を経て出される最終判定で、分権型の提案はどのように扱われているであろうか。多くの提案は「C：特区として対応不可」または「D：現行の規定による対応可能」であり、一部で「B：全国的に対応」<sup>(2)</sup>がみられる。B判定の場合も、当初判定はCまたはDであり、その後の意見交換でBに変わっている(表中 もこれに該当する)。

C判定の理由は、主として都市計画の「広域性」に関するものである。市街地が市町村を越えて広がる三大都市圏の都市計画( )や広域利用される都市施設( )に関しては、都道府県による広域的な決定が必要であり、市町村には移譲できないというのが、一般的な回答である。意見交換において提案主体は、「変更は都市計画マスタープランに基づき、事前に隣接市町村との協議を義務化する」( )や、「合併で市町村の範囲は拡大しており、広域的な役割の一部を移譲しうるのは、( )と述べるが、「広

域調整は必要である」との回答が繰り返されるばかりである。 の場合は最終判定はBであるが、都道府県の決定に際して市町村の意向を反映するよう運用改善するものであり、結局のところ権限の所在は変わってはいない。

D判定の場合は、大半が「分権済み」との理由である。すでに都道府県に分権しているの、市町村と都道府県とで協議し事務処理特例等を用いて分権すればよい、との趣旨である(、 の当初など)。このように回答されれば、提案主体は黙らざるをえず、多くの場合その後の意見交換がされていない。しかし、2004年の地方自治法の改正によって、市町村が議会の議決を経て都道府県に対し権限移譲を要請できる制度が創設されたにも関わらず、このような提案が都道府県を乗り越えて国に対して出されるということからは、分権が市町村の意向に沿って進んでいない状況がうかがえるのである。

### 3. 分権型提案が認められない理由の考察

前節でみた通り、分権型の提案が特区として認められない理由としては、「広域性」の問題と「都道府県 - 市町村間での分権」の問題があるといえる。この2つの理由について、考察してみよう。

#### (1) 広域性の問題

この問題については、前節で取り上げた県から市町村への移譲を求めた広島県の提案(表- 2の )での、県と国交省とのやりとりが興味深い。

広島県では、市町村合併による基礎自治体の規模・能力の拡大を前提とした、事務・権限の全県一律での移譲を進めている。移譲に際しての制約は構造改革特区を用いて解決しようとしており、平成16~18年度で計30の提案を出している。

ここで取り上げる提案は、都市計画法15条・同施行令9条で都道府県が都市計画決定するとされている、1)国道・県道及び自動車専用道路以外の4車線以上の道路、2)一般自動車ターミナル、3)公園、緑地、広場又は墓園で面積10ha以上のものについて、一市町村の区域に収まっていれば市町村が都市計画決定を行うとするものである。3)では、「50ha未満」と数値基準の変更も伴っている。

国交省の最初の回答では「1)4車線以上の道路は大量の交通量を許容する、2)バスターミナルとトラックターミナルとがあるが、両者とも広域の利用に

供される、3)10ha以上の都市基幹公園では、市町村外からの利用者が全体の半数以上を占めている」とされ、C(対応不可)であった。

これに対し広島県は、1)一市町村内に区間が収まる場合は、発生・集中地点で大量の交通でも同一市町内で分散し、広域的チェックを要しない、2)市町が設置する自動車ターミナルは小規模である、3)都市基幹公園は一の市町村の区域を対象として設置するものであり、広域性の判断は広域公園の規模基準である50haとすべき、と主張した。

この再検討要請に対し国交省は、1)については県の主張を認識しつつも「幹線道路ネットワークの一部を形成している」とし、2)では施設規模の議論はせず、高速バスの発着を予定している点を取り上げ「広域的な交通機能を担う」と回答した。3)については、「広島県の都市基幹公園の利用実態では、当該公園の立地している合併後の市町村区域外からの利用者が約3割を占める」とデータを挙げて広域性を説明し、判定は変わらずCであった。

県の再意見では「市町村合併で市町の能力は向上し区域も拡大しており、従来広域調整が必要とされたものでも必要性が薄れているものがある」地方都市では、根幹的な都市施設でも小規模ならば広域的な利用はわずかと、包括的な理念に立ち戻って主張した。対する再々回答では、「今後の社会情勢の変化を踏まえつつ、影響や利用の実態が1市町村内にとどまるような状況が生じてきた場合には、必要に応じて検討したい」と提案する余地を残したが、判定は最後まで変わらずCのままであった。

やりとりを見ると、国交省は県の主張を直接否定するというよりは、「別の観点から広域調整は必要である」という形で返しているように見える。このような議論では論点が拡散し、論破するのは難しい。これは「広域性」が理念的で様々な論点を含む概念だからであろう。広域性とは何か、どのような要件を満たせば緩和が可能かが、相互に了解されていないのだから、議論はかみ合わず/絞り込めず、代替的な提案を出しても交わされてしまう。このような状況は、特区提案以外の広域性を巡る議論においても、同様なのではないか。

## (2) 都道府県 - 市町村間での分権

D判定で認められない理由の多くは、「都道府県に分権済みなので、市町村への移譲は可能」との内容

だったが、都道府県から市町村への権限移譲は実際どのように進められているのだろうか。

都道府県から市町村への権限移譲の考え方を、都道府県がホームページで公開(2006年12月時点)している集中改革プランや権限移譲推進計画等の情報を元に整理したのが、図-1である。まず考え方として、市町村の意向をふまえた個別的な対応を行う場合と、要件を満たした市町村に一律的に移譲する場合とに分けられる。かつては一律的な移譲の形が多かったとのことだが<sup>1)</sup>、近年では市町村の意向をふまえた個別的な対応が行われている。

移譲する権限の内容であるが、個別法令単位または一定のまとまりをもつ権限について、移譲可能あるいは推奨する項目をあらかじめ都道府県がリスト化、行政分野等の一定のまとまりをもった範囲の複数の権限を、都道府県が束ねてパッケージ化、市町村が欲しいと思う権限を自由に検討しオーダーメイドで申出、の3つの設定方式がみられる。このうちを中心として、も併用する都道府県が多く、は補足的に活用しているのが現状である。

このようにみると、市町村の意向に応じた権限移譲が行われているようにも思えるが、それにも関わらず、構造改革特区において分権を求める特区提案が出されている実態は、どのように考えればよいのだろうか。リスト方式にみられるように、移譲可能な権限があらかじめ都道府県側によって規定されており、市町村が本当に欲しい権限が得られないという可能性が考えられよう。パッケージ方式での権限は基本的には部局単位の組み合わせであり、市町村のやりたいことに合った権限が部局を超える形で与えられにくいということもありうる。都道府県側の権限移譲の進め方が遅い場合には、市町村側がより早い移譲を求めることも考えられる。さらに、

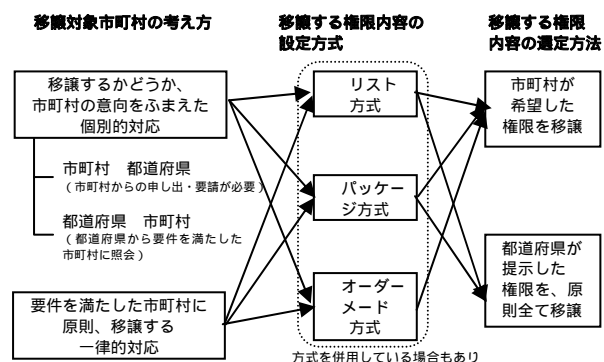


図-1 都道府県から市町村への権限移譲の考え方

ある一時期や特定のプロジェクトのためだけの権限移譲を受けることは難しく、一度移譲を受ければ、以降その権限を当該市町村が長期的に責任を持って担うことが原則であり、権限に基づく適切な対応を継続的に出来るかといった点への躊躇から、移譲が受けにくい面もあろう。

つまり、事務処理特例に基づいて粛々と進められる移譲では、市町村が本当に欲しいと思う、実効力のある権限は受けにくいと考えられるのである。

#### 4. 特区型の分権・権限移譲の持つ可能性

前節でみた問題点を考えれば、目的・対象・地域・期間を限定して実験的な取り組みを行う、本来的な意味での「特区型」の方法で権限移譲を行ってみる意味はあるといえるのではないだろうか。

現在の構造改革特区制度も、創設された特区の適用は地域限定的で、一定期間後に内容が検証される形を取っており、実験的な側面を持つてはいる。しかし規制緩和の全国展開を前提としたものであるため、提案内容が地域性に依拠して判断されにくい部分があり、また独自性・特殊性の高い提案が認められにくい面もある。その意味で、特区本来の趣旨に立ち戻った仕組みが必要と考えられるのである。

「広域性」の問題に関しては、概念が理念的であり、満たすべき要件等が必ずしも明確ではないのだから、具体的に検証する作業が必要であろう。その際には、全国一律というよりは、地域の実情に即した形での「合理的」な広域性が検討されなければならない。しかし、先の特区提案のやりとりでもみたように、合理性を適切に論証するのは難しいから、合理性に関するある程度確からしい「仮説」が提示されたならば、それを検証するために限定的な実験を行ってみるという方法はあるのではないかと。

「都道府県 - 市町村間での分権」の問題については、市町村は地域で起こる具体的な課題に対応すべく、分野を横断する形での「総合的」な権限が欲しいということであろう。このように包括的な移譲を受けるには、それらの権限が一体として必要であること、個々の権限が不可欠であることを説明しなければならないが、事前に論証するのは難しい。であれば、これらの権限があればこの目的が可能になるという提案が妥当かつ意味あるものならば、実験してみるという考え方はありうるのではないかと。

いずれの問題に関しても、地域固有の論理や判断の基準が問われているのであるが、地域の実情に即して合理的といえる論理や基準を、一基礎自治体が国や都道府県の反論にも十分耐えうる形で構築するのは難しい側面がある。だからといって基礎自治体が独自の取り組みを躊躇してしまうのでは、本質的な意味での地方分権は進まない。そこで、合理性や総合性が事前に十分に確認・論証できなくても、地域の理解が一定程度得られ、かつ実効性が期待される提案であれば、まずは実験を始めてみて、実験の過程や事後に合理性や総合性を検証するという、「社会実験型特区」のような仕組みがあれば、地域が自らの能力で都市計画・まちづくりを推進していくことにつながっていくと思われるのである。

個別のプロジェクトや特定の地域をターゲットにした、期間限定的な権限移譲を求める具体的な提案を作成することにより、基礎自治体の政策能力の向上が期待されるし、特区での対応がなされれば、実際に使われる権限の移譲につながることを期待される。そして特区での実験が成功すれば、結果としてプロジェクトや地域独自の合理性が明確になるのであり、その成果は特区を用いた当該自治体のみならず、他自治体にとっても有意義な情報となる。

これまでのような一律・横並び的な形ではなく、個々の自治体が自主性・自立性をもって自らの判断と責任の下で地域の実情に沿った行政を行っていくという、地方自治の本旨に基づけば、現状を突破することで公共性を捉え直す特区型の仕組みは、今後重要になると考えられる。

本論は、当研究会で執筆した連載記事、「構造改革特区制度と都市計画・まちづくり 1～8」, 新都市 2006年 8月号～2007年 3月号, (財)都市計画協会 に基づくものである。

[注]

(1)小泉内閣が2002年に始めた制度で、自治体・民間企業・市民・NPO等から規制緩和の提案を募集し、妥当性の検討を経て認められればその内容の特区が創設され、自治体が計画の認定を受けることで緩和が得られる。詳細は構造改革特別区域推進本部のホームページ([www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2))を参照。

(2)地域限定的な特区を創設するのではなく、法律の改正や政令・省令・通達等によって、全国を対象に対応をとることを示す。そのため、対応の内容は様々であり、また分権を求める提案の趣旨とは必ずしも整合するものとはいえない面もある。

(3)このような意見は、全国市長会の委託で(財)日本都市センターが実施した市区町村へのアンケート調査<sup>2)</sup>でも表れている。

[参考文献]

1) 神奈川県：県・市町村間行財政システム改革推進協議会「権限移譲ワーキンググループ検討結果」2003年3月

2) 日本都市センター「これからの都市づくりと都市計画制度 都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究最終報告書」2004年